

# Lettre de l'OFCE

Observations et diagnostics  
économiques

n° 238

Vendredi 4 juillet 2003

## CONSTITUTION EUROPÉENNE : L'UNION POLITIQUE DANS LES LIMBES

Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX

Département des études

Les expressions d'enthousiasme convenu des chefs d'État et de gouvernement réunis en Macédoine grecque les 20 et 21 juin 2003 pour recevoir des mains de son président le projet de Constitution préparé pendant dix-huit mois par la « Convention sur l'avenir de l'Europe » s'apparentaient davantage à celles que l'on entend dans les soirées empruntées — où tout est forcément, selon l'âge et le milieu, « génial », « mortel » ou « trop bien » — qu'aux appréciations réfléchies qu'appelle un grand projet politique. Les réactions des uns et des autres ne devraient d'ailleurs tromper personne : alors que le chef de l'État français évoque, comme au lendemain du Sommet de Nice (décembre 2000), le « meilleur accord possible » (compte tenu des contraintes en présence) et que le Premier ministre britannique se réjouit ouvertement d'avoir su tracer « les lignes à ne pas franchir », les Espagnols pleurent leur statut perdu de « grand d'Europe » et jurent qu'ils laveront cet affront, tandis que les Polonais vont répétant qu'ils n'imaginent l'Europe qu'explicitement religieuse — et atlantiste...

La Convention européenne, instituée lors du sommet de Laeken (14 et 15 décembre 2001) pour doter l'Union européenne (UE) d'une Constitution, était, selon la formule hyperbolique de son président Valéry Giscard d'Estaing, « la dernière chance de l'Europe unie ». À en juger par les résultats de ses travaux rendus publics le 12 juin dernier, cette chance est perdue. D'abord, au titre de ce que le texte qu'elle a péniblement élaboré contient : les deux innovations institutionnelles qu'il recèle, saluées comme des avancées significatives, s'apparentent au mieux à de coupables immobilismes, au pire à de périlleuses régressions porteuses d'instabilité politique. Ensuite et surtout, pour ce que le projet, dont c'était pourtant la vocation même, n'institue pas : la démocratie et la légitimité européennes. De cette double déception émerge bien une perspective : celle d'une Europe de « l'Exit ».

### Un ministre + deux Présidents = une Constitution ?

La création d'un ministre hybride des Affaires étrangères de l'Union, qui aurait rang de vice-président de la Commission tout en étant nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen et serait chargé de conduire la politique étrangère et de sécurité commune est le symbole de l'échec européen. Certes, la crise irakienne a fait voler en éclats la lente et fragile convergence des États membres sur le front extérieur, mais n'était-elle pas précisément la crise du processus d'affirmation d'une identité européenne par ailleurs bien floue et l'occasion historique de la surmonter ? La réponse de l'Union à ce choc est symptomatique : plutôt que de tenter de réduire la fracture, elle s'est efforcée de la masquer. Postulant que l'organe créera la fonction (et la fonction la substance), la Convention a ainsi décidé d'inventer le Ministre des affaires étrangères sans affaires étrangères, le Ministre *in partibus*. En effet, la politique étrangère reste soumise, dans le texte proposé, à la règle de l'unanimité et l'on voit mal alors ce qu'elle pourrait être, et sur quelle base elle pourrait devenir véritablement « commune », comme le prévoit par ailleurs le projet. Au demeurant, au-delà d'une vague clause de solidarité de sécurité collective contre le terrorisme — dont on aurait pu légitimement penser qu'elle allait de soi — c'est bien la solution des coopérations intergouvernementales entre États membres volontaires qui a été choisie *a contrario* en matière de défense.

Cette incapacité de projection extérieure de l'Union serait, dit-on dans une curieuse schizophrénie si peu de mise par temps de mondialisation, contrebalancée par l'équilibre institutionnel interne trouvé entre Commission, Conseil et Parlement européen. Il convient à cet égard de remarquer que la véritable accélération en matière d'architecture institutionnelle est venue du « moteur franco-allemand », grippé en 2002 par l'enchaînement des échéances électorales de part et d'autre du Rhin. Dans une contribution commune présentée à la Convention le 16 janvier dernier, Paris et Berlin

proposaient de doter l'Union d'une double présidence exécutive, partagée entre le Conseil et la Commission, ambition retenue dans le projet de Constitution.

Étrange trouvaille en vérité, justifiée par le souci de porter remède à l'instabilité née de la rotation rapide à la tête du Conseil (tous les six mois actuellement) et de rendre plus efficace le fonctionnement des institutions : tout se passe, en effet, comme si l'instabilité politique avait été déplacée du Conseil vers la Commission et le Conseil des ministres, puisque les différentes formations de ce dernier seront présidées par un ministre pour un an, dans un système de rotation « égale » entre États membres ; de même, à partir de 2009, la Commission européenne comptera 15 membres « avec droit de vote », dont le président et le vice-président, les différents pays étant représentés sur la base d'une « rotation égalitaire » lors de chaque changement de Commission.

Mais il y a plus ennuyeux. L'ambition affirmée de la Convention était, à juste titre, la construction de la légitimité démocratique qui fait défaut à l'Union européenne. Le système politique qui sous-tend celle-ci, « le triangle institutionnel », repose, on le sait, sur un partage des pouvoirs et une séparation des légitimités : les pouvoirs législatif et exécutif sont assumés en binômes par le Conseil, la Commission et le Parlement tandis que chacune de ces institutions représente respectivement l'intérêt des États, de l'Union et des peuples d'Europe. Fidèle à la doctrine communautaire, le projet de la Convention, tout en accentuant la confusion des pouvoirs — le Parlement européen verrait s'élargir son champ de co-décision et de contrôle — propose une mise en concurrence des légitimités. Dans la droite ligne de la proposition franco-allemande, il envisage en effet de doter le Conseil d'une présidence stable, c'est-à-dire d'un Président durable, et la Commission d'un Président élu par le Parlement européen. Si on mesure bien ici ce qui déstabilise le « triangle institutionnel » et la méthode communautaire, on voit difficilement ce qui le remplace : dans la future Constitution européenne, les légitimités ne se limiteront pas en se contenant, elles se marcheront sur les pieds et se pousseront du coude. Faisons le pari qu'il faudra instituer dans ce nouveau régime institutionnel une instance d'arbitrage des pouvoirs de gouvernement, une Direction de la concurrence des légitimités, qui échoira peut-être à la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Mais, objectera-t-on, il reviendra aux femmes et aux hommes titulaires de ces fonctions de tracer plus nettement les limites laissées en pointillé par les conventionnels : c'est très exactement à conjurer ce risque des personnes qu'est destinée une Constitution !

Le mérite principal de cette architecture politique serait en fait plus politique qu'architectural : elle ménagerait habilement les deux lectures que l'on pourrait en faire. Si la Commission est bien le siège du supranational, alors le renforcement futur de sa légitimité, par l'élection de son Président à la majorité qualifiée du Parlement européen, ne peut que réjouir les partisans de l'intégration fédérale. Si le Conseil est bien le lieu de l'intergouvernemental, alors l'ambition de le doter d'une présidence stable rassure ceux qui redoutent l'extinction de la voix des souverainetés nationales au sein de l'Union.

Cette solution de compromis est-elle satisfaisante ? Assurément, si l'on considère qu'une Constitution n'est qu'un ensemble de règles juridiques. A l'évidence non, si l'on admet

qu'une Constitution doit également être un ensemble de choix politiques. Pour le dire autrement, l'enjeu de la Convention, perdu de vue au fil des méandres dessinés par la volonté d'aboutir, n'était pas celui de la démocratie procédurale : c'était celui de la démocratie substantive.

## Un « petit » oublié : la démocratie substantive

Il faut sans doute se féliciter qu'un seul et unique traité constitutionnel remplace avantageusement l'empilement précédent : l'UE et la Communauté européenne ne seront plus qu'une seule et même « Europe », dotée de la personnalité juridique. Il est en outre proposé d'harmoniser les instruments légaux, unifiés en une palette de six instruments distincts, de la loi-cadre européenne aux simples avis sans valeur contraignante. Fort bien. Mais au-delà de cette simplification bienvenue, déjà largement entamée d'ailleurs avec le traité d'Amsterdam, en quoi cette « Constitution » diffère-t-elle vraiment des « traités » qu'elle remplace ? Quel est le contenu des règles qu'elle institue ? De quelle légitimité procèdent-elles ?

Certes, l'unanimité recule. La future Constitution étend ainsi aux affaires intérieures (police et justice) le champ des votes à la majorité qualifiée en Conseil des ministres. Qui plus est, le projet propose de simplifier le seuil de la dite majorité : à partir de 2009, une décision serait adoptée à la majorité qualifiée en Conseil des ministres si elle obtenait le soutien d'une majorité des États membres représentant en outre 60 % de la population européenne. Ce système mettrait fin à la pondération des voix extrêmement complexe issue du traité de Nice. Précisément, il est d'ores et déjà critiqué par les pays qui, tels l'Espagne ou la Pologne, s'étaient vu reconnaître à Nice un statut de « grand » et donc la possibilité de former aisément une coalition de blocage, dont les conditions seraient bien moins faciles à réunir dans le nouveau régime de vote. Sagement, les chefs d'État et de gouvernement réunis à Thessalonique ont demandé qu'il soit procédé à des simulations avant de se prononcer sur le nouveau mécanisme de majorité qualifiée.

Mais, surtout, l'enjeu était tout autre : c'était celui de la légitimité démocratique des décisions européennes. Puisqu'il s'agissait de consolider une construction institutionnelle largement inédite — qui n'est ni tout à fait dans l'intergouvernemental, ni tout à fait dans le fédéral — il était impératif que les questions européennes soient mises au cœur du fonctionnement des institutions nationales, qui resteront encore longtemps les plus légitimes. De ce point de vue, le Protocole sur le rôle des Parlements nationaux annexé au projet de Constitution est pour le moins décevant. Rappelant avec prudence « que la manière dont les différents Parlements nationaux exercent le contrôle sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union relève de l'organisation et de la pratique constitutionnelles propres à chaque État membre », il affirme l'ambition vague « d'encourager une participation accrue des Parlements nationaux aux activités de l'Union européenne et de renforcer leur capacité à exprimer leur point de vue sur des propositions législatives ainsi que sur d'autres questions qui peuvent présenter pour eux un intérêt particulier ».

Plus encore, quel sens donner au progrès sur les fronts judiciaire et policier quand il se double d'un conservatisme en matière économique et sociale ? La Convention aurait

avancé sur bien des points, dit-on, à « l'exception » de la gouvernance économique<sup>1</sup>. Mais c'était là une de ses missions fondamentales ! En l'état actuel du texte, les politiques économiques ne font l'objet d'aucune modification, qu'il s'agisse des fonctions de contrôle budgétaire de la Commission européenne ou des pouvoirs monétaires de la Banque centrale européenne, dont les principes et les modalités actuels seraient, au contraire, inscrits dans le marbre de la Loi fondamentale, ce qui est sans équivalent dans les pays développés. L'objectif de stabilité des prix et celui d'équilibre des finances publiques acquerraient alors une valeur constitutionnelle, que même les plus conservateurs des Congrès américains se sont toujours refusé à leur conférer, au terme de débats interminables dans les années 1980-1990. Si, dans son article I-3, le projet de Constitution n'hésite pas, en dépit des controverses suscitées par ces termes, à affirmer que « *l'Union œuvre pour une Europe du développement durable fondée sur une croissance économique équilibrée, une économie sociale de marché hautement compétitive, visant le plein emploi et le progrès social un niveau élevé de protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement (...) combat l'exclusion sociale (...) promeut la cohésion économique sociale et territoriale, et la solidarité entre les Etats membres.* », les articles consacrés aux politiques budgétaires et monétaire, ont en réalité un contenu beaucoup plus orthodoxe, ne se démarquant pas des règles actuellement en vigueur, si ce n'est pour inscrire dans la Constitution de nouveaux champs de coopération — emploi et politiques sociales notamment — jusqu'à maintenant objets de simples « méthodes de coordination ». Dès lors, tout dépendra de la manière dont seront prises les décisions sur ces questions essentielles : si elles prolongent la tradition d'opacité technocratique et d'unilatéralisme qui a prévalu jusqu'ici pour les règles budgétaires ou les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi — comme le laisse deviner l'absence de toute référence explicite au débat public — il ne s'agira, au mieux, que d'un *statu quo* foncièrement insatisfaisant.

Ainsi apprécié dans son ensemble, le projet donne bien naissance à une vision : celle du parachèvement du paradigme libéral dans l'Union européenne, désormais bien appuyé sur ses deux jambes que sont le marché concurrentiel et la garantie des droits de propriété. Le nouvel édifice juxtaposera un « bloc régulateur » fédéral, dont la puissance sera renforcée, et un bloc politique concurrentiel dont la légitimité deviendra confuse. L'asymétrie de leur relation, patente aujourd'hui, sera, demain, encore accentuée : le bloc régulateur contraindra le bloc politique alors qu'il sera lui-même sanctuarisé.

Symptôme de cette défaillance démocratique, la création d'un droit d'initiative populaire : si un million de citoyens européens (répartis dans un nombre de pays à préciser ultérieurement) le demandent, la Commission sera « invitée à

soumettre » à l'Union une proposition législative sur un sujet donné. Calquée sur les modèles de référendum d'initiative populaire existant déjà en Suisse ou en Italie, cette innovation, souvent présentée comme un progrès de la démocratie, est sans doute davantage l'aveu de sa faiblesse, le signe même de l'indigence des procédures représentatives que le projet entend instaurer. Dans ces conditions, c'est une Europe élargie instable qui se profile à l'horizon.

## Une perspective : l'Europe de « l'Exit »<sup>2</sup>

Le projet de Constitution européenne, après avoir fait l'objet d'une révision qui s'annonce d'ores et déjà délicate par la Conférence intergouvernementale (CIG) réunie à l'automne prochain<sup>3</sup>, sera proposé à l'approbation des peuples de l'Union, soit par voie parlementaire, soit, plus vraisemblablement, par voie référendaire au printemps 2004<sup>4</sup>. Un danger réel de rejet existera alors, qui, conformément aux principes régissant les démocraties représentatives, pourrait prendre la forme d'un refus rétrospectif, à la fois de la construction européenne telle qu'elle est orientée depuis Maastricht, et de l'élargissement à l'Est.

En effet, les peuples de l'Union européenne n'ont pas eu directement voix au chapitre communautaire depuis plus de dix ans et on voit mal pourquoi ils se priveraient de l'occasion qui leur sera donnée de faire connaître leur appréciation d'ensemble de la décennie écoulée depuis les référendums de 1992. L'enjeu d'une consultation n'est-il pas autant le programme que le bilan ? À supposer que les citoyens s'en tiennent à un « vote économique », réalité européenne sans doute la plus proche de leurs préoccupations et de leurs attentes, est-on sûr que leur jugement soit positif ? La décennie 1990 a-t-elle été un tel succès en matière de croissance et d'emploi sur le « vieux continent » que l'on puisse tenir le « oui » pour acquis ? Pourquoi la désaffection politique tant déplorée au plan national ne trouverait-elle pas à s'exercer à l'encontre de l'Europe ? Au-delà des qualités douteuses du projet de la Convention, les Etats membres, qui ont systématiquement nationalisé les gains et communautarisé les pertes de l'intégration européenne depuis 1992, porteraient une responsabilité écrasante dans cet échec.

En outre, pourquoi les citoyens de l'Union ne se saisiraient-ils pas du vote sur la Constitution pour censurer l'élargissement à propos duquel ils n'ont pas été consultés et dont ils apprécient mal les bienfaits et bien — à tort et à raison — les méfaits. Est-on certain d'en avoir expliqué les enjeux ou même seulement les modalités ? Les études disponibles sur l'état des opinions publiques européennes montrent qu'en France, en Allemagne, en Angleterre, en Autriche et en Belgique les citoyens sont fortement, et parfois majoritairement, opposés à cette perspective. Si les votes de 2004, qui interviendront juste après l'adhésion effective des PECO de la première vague, sont de projection plutôt que de rétrospection, ils apparaissent ainsi plus incertains encore : les pays candidats eux-mêmes, revenus du communisme, ne franchissent le pas de l'Union qu'à reculons.

Or, un seul « non » sur 25 consultations, à 0,5 % près, et le projet européen serait suspendu. Deux ou trois votes négatifs et il serait compromis. Au regard de ce risque « d'Hyper Exit » (dans la mesure où il aboutirait, par la volonté de sortie rétrospective d'une ou plusieurs nations, à plonger dans le chaos institutionnel l'ensemble des Etats membres), on mesure l'enjeu

1. Au moment où ces lignes sont écrites, les conventionnels disposent encore d'une chance ultime de réformer la gouvernance économique européenne avant la fin de leurs travaux, en juillet 2003.

2. Ce concept est emprunté à Hirschman (*Exit, Voice and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, Harvard University Press, 1970).

3. Les réticences, réserves et franches hostilités à l'égard du texte ne manquant pas, tant du côté des Etats membres que de celui de la Commission (cf. *infra*).

4. Le texte ne pourra pas être signé avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, date de l'adhésion des dix nouveaux pays membres à l'UE.

manqué d'une démocratisation de l'Union européenne. Il faudra des « fédéralistes » bien ardents et plus persuasifs encore qu'Hamilton, Madison et Jay pour convaincre les citoyens de ne pas user négativement de leur pouvoir du dernier mot.

Supposons que la Constitution européenne soit ratifiée par des peuples à la fois indulgents et idéalistes. Quel serait alors le degré de stabilité du nouveau régime ? Pour l'envisager, il importe de considérer une innovation institutionnelle fondamentale du texte souvent passée sous silence, celle de la possibilité du retrait volontaire de l'Union européenne. L'article I-59 du projet dispose ainsi en son premier alinéa : « *Tout État membre peut, conformément à ses règles constitutionnelles, décider de se retirer de l'Union européenne* ». Cette disposition nouvelle ouvre deux perspectives de ce que l'on pourrait appeler un « *Hard Exit* ». Elle est d'abord évidemment potentiellement dangereuse, par l'affaiblissement de l'engagement mutuel qu'elle est susceptible d'engendrer, à vingt-cinq plus encore qu'à quinze. Le « bon de sortie » donné aux États membres peut en effet réduire d'autant leur volonté de peser sur les décisions communautaires et leur détermination à rechercher de délicats compromis dans les situations conflictuelles — voire psychodramatiques — dont l'Union a le secret.

Mais à l'inverse, cette possibilité, dont les États membres pourraient user avec subtilité, aurait l'avantage de faciliter l'extension du domaine des décisions à la majorité qualifiée, puisque la menace de « sécession » remplacerait alors efficacement le droit de veto en cas d'atteinte grave aux intérêts vitaux de la nation concernée. Cette possibilité d'usage dynamique et stratégique, dont le fondement pourrait être la théorie des jeux, est d'ailleurs explicitement envisagée par le projet, qui prévoit dans l'alinéa 4 de l'article précité que « *l'État qui s'est retiré de l'Union* » peut demander d'y adhérer « *à nouveau* ».

La troisième possibilité offerte par cette nouvelle architecture communautaire est celle du « *Soft Exit* », c'est-à-dire du développement des coopérations renforcées entre États membres. À ce propos, il est permis de revenir sur la fonction historique de la crise irakienne : coopération renforcée de fait, n'a-t-elle pas préfiguré l'avenir de l'Union européenne ? Longtemps prisonnier du dilemme « élargissement-approfondissement », celui-ci se jouera en effet probablement désormais dans la dialectique de l'unité et de l'uniformité : l'idée de « géométrie variable » sera vraisemblablement au cœur de l'Union élargie, mais aussi choisie. Dans cette perspective, il importera de préciser les modalités du « fédéralisme intergouvernemental » qui régirait cette « Europe différenciée ». Pour l'heure, l'article I-43 du projet prévoit que « *Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir à ses institutions* ».

Finalement, la question se poserait de savoir si le croisement de ces coopérations renforcées pourrait aboutir à la fusion des États concernés, dans une forme de retour à la case « Rome », où, puisque tout serait à refaire, on commencerait par la politique. Rien dans le présent n'indique une telle direction.

## Europe en Pénélope ?

Étonnante démocratie européenne ! Des trois légitimités présentes à la Convention, celle qui se trouvera exclue de la Conférence intergouvernementale (CIG) sera celle du peuple : en tête à tête(s), sans le Parlement européen, la Commission et les États membres auront le dernier mot sur « l'avenir de l'Europe ». Il fallait donc placer haut la barre des exigences pour éviter que, telle Pénélope, l'Union européenne ne défasse en automne ce qu'elle a fait au printemps. Au demeurant, sur bien des points du projet, ce « dé-tricotage » ne serait pas malvenu, s'il s'accompagnait d'avancées significatives. Mais la probabilité est plutôt, de « dé-tricotage » en « dé-tricotage », que l'Europe finisse nue.

Du côté des États, de nombreuses voix discordantes ou revanchardes, au Luxembourg, en Autriche, en Finlande, en Allemagne et en Espagne, se sont exprimées pendant et après les travaux conventionnels et se feront, à n'en pas douter, entendre lors de la CIG. Du côté de la Commission, les promesses sonnent comme des menaces : l'institution dirigée par Romano Prodi a d'ores et déjà fait savoir qu'elle allait « œuvrer » pour « améliorer » le projet. Tout un programme... qui ne doit pas faire oublier la véritable feuille de route de la CIG : le texte proposé par la Convention doit être revu et augmenté de la légitimité démocratique pour devenir la Constitution que l'Europe attend toujours ■

## À paraître

### Revue de l'OFCE

Observations et diagnostics  
économiques

Juillet 2003

- ▶ RÉFORMES STRUCTURELLES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES
- ▶ RISQUE DE DÉFLATION PAR LA DETTE EN EUROPE ET AUX ÉTATS-UNIS
- ▶ L'IMPOSITION DES REVENUS DU CAPITAL ET DES ENTREPRISES EN EUROPE
- CHRONIQUE DE LA MONDIALISATION
- ▶ CRISES DE DETTE SOUVERAINE
- CHRONIQUE DE SOCIOLOGIE
  - LES FRANÇAIS ET L'ARMÉE
  - LES 6-14 ANS ET LES ÉQUIPEMENTS CULTURELS
  - LE RÔLE DE L'ÉCOLE DANS L'ACCÈS AUX ARTS
- ▶ STRATÉGIES DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE
  - ÉCART DE PRODUCTION DANS LA ZONE EURO
  - INTRODUCTION AUX MODÈLES ESPACE-ÉTAT ET AU FILTRE DE KALMAN
- ▶ VIEILLISSEMENT ET RICHESSE DES NATIONS

Observatoire Français des Conjonctures Économiques  
Presses de Sciences Po

86